

Este documento está publicado en:

Parejo Alfonso, L. (1990). Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. *Revista de Documentación Administrativa, Estudios*, 222, pp. 106-146.

Disponible en:

<http://dx.doi.org/10.24965/da.v0i222.5185>

© INAP



Este artículo está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.

Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LA CUESTION DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REGULACION LEGAL EN MATERIA EXPROPIATORIA. 1. EL TÍTULO CONSTITUCIONAL PARA SU ESTABLECIMIENTO. 2. LA LEGITIMIDAD DEL CRITERIO «OBJETIVO» DE VALORACIÓN. III. EL IMPACTO DE LA LEY 8/1990 EN LA LEGISLACION ESTATAL URBANÍSTICA Y GENERAL EXPROPIATORIA. 2. EL VALOR Y LA EFICACIA DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY; EL ÁMBITO MATERIAL DE SUS DISPOSICIONES SOBRE EXPROPIACIÓN FORZOSA. 2. EL ALCANCE DE LA DEROGACIÓN OPERADA EN LA MATERIA POR LA LEY. IV. EL NUEVO REGIMEN DE VALORACIONES DEL SUELO. 1. UNA IMPORTANTE CUESTIÓN PREVIA: ¿INCONSECUENCIA DEL LEGISLADOR A LA HORA DE DISEÑAR EL SISTEMA DE VALORACIONES CON EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO PREVIAMENTE ESTABLECIDO POR ÉL MISMO? 2. EL SISTEMA DE VALORACIÓN. A) El valor y la eficacia de la regulación legal en la que se expresa el sistema; los problemas de su aplicación. B) Los tipos de valores y su ámbito de aplicación. 3. LA REGULACIÓN REFERIDA A MATERIA EXPROPIATORIA. A) El carácter fragmentario de la regulación; el valor y la eficacia de sus preceptos. B) Las normas generales sobre la operación expropiatoria; en particular, las relativas a la reversión. C) Las normas de determinación de supuestos expropiatorios. D) Las normas sobre el justiprecio y su relación con el sistema de valoración del suelo.

I. INTRODUCCION

La Ley 8/1990, de 25 de julio, o, al menos, su contenido dispositivo principal, descansa, por entero, en el diagnóstico de un grave problema social: el alza de los precios de las viviendas y la consecuente imposibilidad de la mayor parte de la población de acceder a la propiedad de una vivienda en condiciones razonables. En prueba de ello, el preámbulo del texto legal comienza justamente llamando la atención sobre el problema. En sí mismo y formulado en los anteriores términos, el diagnóstico es irreproachable. Ocurre, sin embargo, que el le-

gislador lo formula de forma tal, que prejuzga la causa eficiente del mal: es el incremento del precio del suelo el que, en su repercusión sobre el producto final (la vivienda), origina el incremento del de éste. Luce en tal enunciación de la negativa situación social detectada el razonamiento desde el que el legislador monta la medida normativa que adopta; razonamiento que parte de la identificación de un preciso problema (la carestía de la vivienda) y de su causa (el incremento desproporcionado del precio del suelo) para remontarse, para la definición del tratamiento legislativo dirigido a su corrección, al régimen urbanístico y al sistema de valoración precisa y únicamente del suelo. De esta suerte el legislador innova, con carácter general, el régimen urbanístico del suelo (y, por tanto, del contenido urbanístico del derecho de propiedad inmobiliaria) y de la valoración de dicho suelo, teniendo a la vista y en cuenta, exclusivamente, el aludido concreto problema, es decir, descuidando u olvidando cualesquiera otros de los múltiples aspectos y facetas involucrados necesariamente en cualquier replanteamiento del aludido régimen. Es ésta, sin duda, la razón principal del carácter «reduccionista» de la rica realidad de la ocupación y del uso del territorio que, mayoritariamente, viene imputando la doctrina al nuevo régimen legal.

En cualquier caso, la respuesta arbitrada por el legislador, como luce en la propia denominación del texto legal, pivota sobre la renovación del aludido doble régimen (contenido urbanístico de la propiedad y valoración) del suelo, articulada sobre el trasfondo de un preciso (aunque no expreso, sólo implícito) modelo del proceso urbanístico, en su secuencia dinámica. Esta secuencia es lineal y progresa, desde el momento en que el desarrollo del planeamiento ha alcanzado el escalón legitimador de la actuación dirigida a la transformación de la realidad, a lo largo de las fases de urbanización, construcción de las unidades finales de aprovechamiento resultantes (parcelas o solares) y mantenimiento de las edificaciones en condiciones de uso y en el destino prescrito por la ordenación urbanística. Son cabalmente la economía y lógica internas de semejante modelo las que, al inspirar e informar el contenido dispositivo del texto legal, explican los dos elementos fundamentales de éste.

La función social del derecho de propiedad del suelo (que, conforme al art. 33.2 de la Constitución, delimita el contenido mismo de dicho derecho) se concreta, en efecto, según la dinámica misma del proceso urbanístico-tipo: de ahí la descomposición del contenido urbanístico del derecho en un abanico de facultades-derechos (cuya suma hace el total de aquel contenido), la determinación de cada uno de éstos por relación a cada una de las fases o momentos relevantes del referido proceso (ejecución material: urbanización; ejecución jurídica: cesiones y justa distribución de beneficios y cargas; construcción de las

parcelas o solares; conservación de la edificación ya realizada o existente) y su articulación recíproca sobre la regla de la adquisición gradual y sucesiva. La opción escogida para la precisión legislativa de la función social plantea alguna duda de legitimidad constitucional, a la que aquí sólo puede aludirse: la función social a que se refiere el artículo 33.2 de la Constitución lo es del derecho dominical sobre las cosas, expresando —consecuentemente— el sentido u orientación legítimos de la disposición sobre tales cosas, pero nada más; quiere decirse, pues, que la función social no comprende, aquí, la transformación radical de las cosas sobre las que recae el derecho (pues la aplicación a éstas de capital y trabajo para producir otras cosas no es propiedad, sino propiedad creando nueva propiedad, supuesto que constitucionalmente cae más propiamente en la órbita de la figura de la empresa y, por tanto, de la libertad para su creación y desarrollo). Al ser el modelo-tipo de proceso urbanístico la matriz de la función social definitoria del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, el estado de la ejecución del planeamiento (el cumplimiento de éste) integra la «ficha» o el «registro» mismos, también en cada momento, del grado de «complitud» del contenido de cada concreto derecho (como situación individualizada), es decir, del *quantum* en facultades o derechos concretos incorporados efectivamente al mismo (a dicha situación).

Es lógico, pues, que la traducción económica del contenido del derecho de propiedad, es decir, su valoración, responda a las mismas ideas. La primera frase del apartado VI del preámbulo es bien ilustrativa en tal sentido: «El régimen de valoraciones que se contiene en el Título II extrae las consecuencias inherentes al sistema de consolidación gradual de las facultades urbanísticas.» La correspondencia entre sistema de valoraciones y modelo de proceso urbanístico se refleja, en todo caso, tanto en la determinación legal de los distintos tipos de valores (valor inicial y valor urbanístico), especialmente en punto a las clases de suelo a los que los mismos se aplican, como también en el dato de la necesidad en que se ve el legislador de romper el esquema dual de valores para adaptar la valoración a la dinámica real de la actuación urbanística (a los supuestos de ésta no cubiertos por la simplicidad de aquel esquema), introduciendo los valores intermedios conceptuales como «valores iniciales complementados» (previstos en los arts. 66.2 y 69.1, correspondientes —respectivamente— al suelo urbanizable programado sin planeamiento de desarrollo aún y al suelo urbanizable con dicho planeamiento, pero sin actividad de ejecución aún) y «valores urbanísticos previos o anticipados» (previstos en los arts. 66.3 y 69.2, correspondientes —respectivamente— al suelo urbano sin ordenación detallada aún y al suelo urbano con tal ordenación detallada, pero sin actividad de ejecución aún).

Hasta aquí las dos piezas básicas del texto legal, las que justifican y sostienen su promulgación. A ellas se agrega todavía una serie de medidas más concretas consideradas por el legislador de utilidad, como confiesa expresamente al principio mismo del apartado VII del preámbulo, pero en modo alguno nucleares o esenciales. Entre estas medidas destacan sin duda las adoptadas en materia de expropiación, a las que está dedicado, enteramente, el título III y a las que aquí vamos a dedicar nuestra atención. Y destacan por su mayor necesidad, aunque sólo hubiera sido para ajustar la institución expropiatoria —fundamentalmente cuando de su aplicación por razón urbanística se trata— a las innovaciones legales en punto al régimen urbanístico de la propiedad (lógica de la adquisición gradual de facultades, entrada en juego —en su caso— de la expropiación al producirse un incumplimiento de los deberes del propietario, entre otros supuestos) y a la valoración del suelo (justiprecio, en la expropiación, de la tierra). En este sentido puede decirse que el régimen de valoraciones del suelo forma parte de la regulación que se hace de la expropiación. Pero es obvio —como evidencia ya el dato de que se ubica en título propio, el segundo, y distinto— que no agota su función en el ámbito de la institución expropiatoria, toda vez que la valoración cumple diversos y más amplios cometidos en la actividad urbanística (por ejemplo, a la hora de la justa distribución de beneficios y cargas o de la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística actuante). Más aún, la función que cumple respecto a la expropiación no se circunscribe a los supuestos de aplicación de ésta por razón de urbanismo, pues la Ley establece el principio de la universalidad de aquella función, es decir, de su juego en cualesquiera supuestos expropiatorios, cualesquiera que sean las causas que motivan el sacrificio de la propiedad privada y la legislación aplicada.

II. LA CUESTION DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REGULACION LEGAL EN MATERIA EXPROPIATORIA

1. EL TÍTULO CONSTITUCIONAL PARA SU ESTABLECIMIENTO

Para determinar el contenido y el alcance del título competencial esgrimido por el legislador estatal (el establecido por el apartado 18 del núm. 1 del art. 149 de la norma fundamental, como no podía ser de otra forma) es preciso tener en cuenta y partir de una básica distinción establecida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 166/1986, de 19 de diciembre (FJ 13), concretamente la que determina la siguiente doble condición de la expropiación:

— Garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial.

— Instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social.

Pues bien, justamente la dimensión de garantía está en la base de la previsión por el constituyente de «... una regulación general de la institución expropiatoria —incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la expropiación una institución unitaria— en todo el territorio del Estado» y «... para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación... y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6).

Esta opción constitucional —regulación general y consecuente competencia estatal exclusiva— supone sin duda «... *la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías* (se refiere al deber de indemnización, la determinación de ésta conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la Ley y la verificación de la expropiación por el procedimiento asimismo regulado por la Ley) *en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación*» (STC 37/1987, de 26 de marzo; FJ 6).

Sin embargo, salvada esa regulación uniforme, no puede desconocerse que la institución expropiatoria es también un instrumento en manos del poder público para la consecución de sus fines propios; razón por la cual «... no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta *causa expropriandi* son competencias que no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y el cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales... De hecho es la legislación sectorial la que, en atención a los intereses públicos que trata de satisfacer, define de manera más específica o más genérica los supuestos de expropiación y permite poner en marcha el procedimiento expropiatorio regulado en la legislación general sobre la materia» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6).

Desde esta última perspectiva resulta que «... cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, *son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa*

expropiandi *necesaria en cada caso*, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6).

En conclusión: «... *la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla deba servir*», pues, de lo contrario, «... se llegaría al absurdo de que las Comunidades Autónomas, habiendo constatado la existencia de nuevas causas de utilidad pública o interés social justificadoras de la expropiación para el desarrollo de sus respectivas competencias, tuvieran que solicitar del Estado la regulación formal de aquéllas, o la no menos absurda conclusión, por petrificadora del ordenamiento, de no poder identificar tales supuestos legitimadores más allá de los que, antes de la instauración del Estado de las Autonomías, hayan sido declarados como tales por las Leyes del Estado en materias sobre las que éste ha dejado de tener competencia» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6).

De esta doctrina interpretativa del orden constitucional pertinente se sigue para el caso que nos ocupa —el nuevo texto legal estatal urbanístico— lo siguiente:

1.º El título competencial ahora manejado otorga cobertura a la regulación legal de los criterios de valoración de la propiedad inmobiliaria a los efectos de su expropiación forzosa, pero sólo la que tenga ese objeto.

El problema que suscita esa regulación legal no radica, por ello, tanto en el título competencial, sino en el contenido y alcance de la misma. Pues está establecida no desde la posición del legislador de la expropiación forzosa, sino desde la del legislador urbanístico (cuando menos en su efecto), siendo así que la valoración tiene en materia urbanística una funcionalidad más amplia que la expropiatoria (reducción a equivalente común de los derechos sobre bienes a los efectos de la verificación de la justa distribución de beneficios y cargas en el seno de los procesos de transformación de la utilización del suelo de conformidad con la ordenación urbanística), que la hace confluir —como reverso de la moneda— con la delimitación sustantiva del contenido del derecho de propiedad según su función social; delimitación que, según ya nos consta, corresponde primordialmente al legislador competente por razón de la materia, es decir, aquí al legislador autonómico. Quiere decirse que la regulación legal estatal sólo es constitucionalmente legítima en la medida en que se atenga a la fijación de los criterios generales o uniformes de valoración expropiatoria, es decir,

al desarrollo, en este aspecto, de la institución expropiatoria en cuanto garantía de la propiedad.

Esta última consideración lleva de la mano a la observación de que tal objeto de la potestad legislativa estatal difícilmente puede cumplirse en los términos en que su ejercicio se ha producido en este caso. La Ley de reforma urbanística promulgada pretende, en efecto, implantar un régimen único por lo que hace a los criterios de valoración para la expropiación de suelo (art. 73 y disposición derogatoria del texto legal), pero —además de limitar esa pretensión al suelo— no resuelve adecuadamente, como veremos luego con mayor detalle, su futura relación con la legislación general de expropiación forzosa. En particular, no deja claramente superado el grave problema de la relación entre criterios de valoración específicos por tipos de bienes y el genérico de libertad estimativa consagrado en el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, pues sólo parece derogar los preceptos de ésta en que se establecen aquéllos, más concretamente los referidos al suelo.

2.º El título competencial que nos ocupa en ningún caso suministra soporte (constitucionalmente hablando y salvo en la simple condición de Derecho supletorio) a las disposiciones que contiene el texto legal de reforma urbanística, en las que contempla la expropiación en su vertiente de instrumento a disposición de la Administración para el cumplimiento de sus fines de interés general (expropiación como sistema de actuación urbanística o técnica de gestión para la obtención de suelo destinado a sistemas generales, la constitución o ampliación de patrimonios públicos de suelo o la construcción de viviendas sujetas a un régimen público de protección) o como mecanismo de sanción por el incumplimiento de los deberes derivados de la función social de la propiedad, es decir, en las que determina los supuestos de juego de la institución expropiatoria con finalidad urbanística.

En términos aún más concretos, el texto legal desborda en sus concretas determinaciones el título competencial que invoca, justamente por causa, en último término, del enfoque y la concepción «urbanísticos» de los que parte. Estos le llevan, en efecto, a:

— Disponer un régimen completo de valoraciones —al que se dota de la eficacia de «aplicación plena»— en función directa del sistema urbanístico que previamente ha establecido el propio texto legal, de suerte que, a través de aquel régimen, se predetermina e impone éste —en todo caso y so pena de graves disfunciones— al legislador urbanístico competente. Téngase en cuenta que

- los tipos de valores posibles se determinan a partir de las precisas clases de suelo derivadas de la ordenación urbanística (urbano, urbanizable, programado o no, y no urbanizable); clases de suelo, que obviamente constituyen una decisión propia del legislador urbanístico (art. 66);

- la determinación de los valores (la valoración) se refiere a unos criterios, en los que es decisivo no sólo el juego de técnicas estrictamente urbanísticas (tales como la unidad de actuación —ahora llamada de ejecución—, sistema general, solar, sistema de expropiación como sistema de actuación urbanística, etc.), sino el entero régimen urbanístico del derecho de propiedad articulado por el texto legal (arts. 67 a 72).

— Establecer, con distinto carácter (lo que desde la perspectiva del texto legal no se entiende y supone una contradicción interna), unas disposiciones generales relativas a las expropiaciones que

- tienen por objeto, más que el régimen mismo de la expropiación, la regulación de aspectos relativos a la utilización de ésta como instrumento de la Administración pública: aplicación del procedimiento de tasación conjunta y pago del justiprecio mediante adjudicación de terrenos equivalentes (art. 74, considerado de «aplicación plena»);

- la determinación de los supuestos en los que no procede la reversión (art. 75, conceptuado de «aplicación plena»), siendo así que —como tiene determinado el Tribunal Constitucional (S 67/1988, de 18 de abril, FJ 6)— la reversión no está incluida en las garantías constitucionales de la propiedad cuyo desarrollo legal se reserva al Estado, siendo un derecho de estricta configuración de la legislación ordinaria. De ahí que «... no es aceptable... que el derecho de reversión sea inherente *por igual* a toda persona expropiada, *en cualquier circunstancia*... La diversidad de regímenes expropiatorios, en función de la naturaleza del bien, de las causas de transmisión, etc., *no sólo impide un tratamiento unitario de la expropiación misma, que constituye hoy una institución flexible y diversificada en una pluralidad de figuras especiales* (STC 166/1986, de 19 de diciembre), *sino también de la reversión expropiatoria, pues ésta va inescindiblemente unida a la causa de la expropiación y a la naturaleza del bien objeto de expropiación*» (STC 67/1988, de 18 de abril, FJ 6). Si la reversión no forma parte de las garantías constitucionales, ni existe tampoco una exigencia o necesidad de su regulación unitaria (antes al contrario, procede su ordenación diversa), no se encuentra justificación para su inclusión en el texto legal examinado;

- la autorización de determinadas fórmulas organizativas para la gestión de las expropiaciones (art. 76, calificado como básico); autorización que nada tiene que ver con la regulación sustantiva de la expropiación y que, incluso, es dudoso que pueda encajar en el contenido del régimen jurídico básico de las Administraciones públicas, por más que ciertamente se trate de una determinación en sí misma acertada y correcta;

- la previsión de la posibilidad de la subrogación de las Comunidades Autónomas, en caso de no ejercicio, en las facultades municipa-

les de expropiación o aplicación del régimen de venta forzosa a terrenos por incumplimiento de los deberes de la propiedad (art. 77, calificado de básico). Aparte el hecho de que este precepto rompe el sistema de relaciones interadministrativas establecido agotadoramente por la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local (que ya ha dicho el Tribunal Constitucional —SSTC 27/1987, de 27 de febrero, Fundamento Jurídico 4— debe ser respetado por el legislador sectorial), y es sólo por ello ya merecedor de reproche, circunscribe su objeto a la articulación del ejercicio de competencias de niveles territoriales distintos del nacional o central en una materia entregada a la competencia legislativa plena de las Comunidades Autónomas y por causa (el incumplimiento de la función social de la propiedad) perteneciente por entero al campo propio de dicha competencia.

— Fijar los supuestos legales en los que procede la aplicación de la expropiación, tanto por razón de la estrategia propia de la gestión de la ordenación urbanística o de la actividad pública urbanística en general, como por causa del incumplimiento de la función social de la propiedad (art. 78, considerado de «aplicación plena»). Como ya nos consta, esta fijación —al referirse a la vertiente de mecanismo en la disposición de la Administración pública para la satisfacción del interés general— corresponde claramente al legislador, incluso autonómico, competente por razón de la materia específica de que se trate. Tanto más en este caso en el que la totalidad de los supuestos de expropiación considerados están situados inequívocamente en el ámbito propio de la capacidad de decisión derivada del título competencial «ordenación del territorio» y «urbanismo».

— La determinación del justiprecio (arts. 81 a 85, reputados de «aplicación plena») en función y por relación al régimen urbanístico del derecho de propiedad concreto diseñado en el título I de la propia Ley, con lo que éste mismo adquiere —por reflejo— condición de plena vinculación de la legislación urbanística autonómica. Baste para justificar este aserto con señalar que la regla general expresa justamente que *«la valoración del terreno se producirá en función del conjunto de derechos de contenido urbanístico adquiridos, en los términos fijados en el título anterior»* y que el artículo 85 del texto legal amplía el alcance de las reglas sobre el justiprecio, remitiendo a otras reglas de valoración contenidas justamente en el título I y aclarando su aplicabilidad.

2. LA LEGITIMIDAD DEL CRITERIO «OBJETIVO» DE VALORACIÓN

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la garantía «debilitada» que de la propiedad en sentido concreto (no en el objetivo-institucional) se contiene en el número 3 del artículo 33 de la

Constitución comprende, a su vez, una triple garantía: la operación expropiatoria ha de fundarse en una causa de utilidad pública o interés social, realizarse conforme al procedimiento legalmente establecido y verificarse «mediante indemnización» (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, y 67/1988, de 18 de abril). Es este último elemento de garantía el que ahora interesa. En virtud del mismo la expropiación y la indemnización son indisolubles; vinculación que suscita justamente la cuestión de si la indemnización ha de ser o no previa a la transferencia de la titularidad del derecho y, por tanto, del bien expropiados. En la generalidad de los países europeos de nuestro inmediato entorno, la solución descansa en la idea de que la indemnización no constituye un *posterius*, una simple consecuencia derivada del ejercicio de la potestad expropiatoria, sino que es una condición de validez de la expropiación misma. De ahí el carácter inexcusable, incluso por virtud de exigencia constitucional, de la cláusula «indemnizatoria»: es el caso de la llamada *Junktimklausel* en Alemania, a tenor de la cual toda Ley que prevea supuestos expropiatorios debe contener la correspondiente previsión en punto a indemnización, so pena de inconstitucionalidad. En nuestro sistema, aun cuando rijan también el principio de indisociabilidad de expropiación e indemnización, parece claro que no supone, constitucionalmente, el carácter necesariamente previo (a la ocupación del bien o del derecho) de la segunda, bastando con que ésta se produzca en el curso de la operación expropiatoria, del procedimiento correspondiente (en este sentido la STC 166/1986, de 19 de diciembre).

Ahora bien, importa aquí más bien el aspecto relativo a la cuantía de la indemnización, en tanto que ésta evoca, en principio, la indemnidad del patrimonio del ciudadano afectado antes y después de la operación expropiatoria. En el mismo Derecho europeo antes invocado, la vinculación entre expropiación e indemnización no conduce sin más a la identificación de ésta con el valor en el mercado del derecho o el bien de que se trate; en otras palabras, la inexcusabilidad de la previsión indemnizatoria no supone ni una garantía patrimonial absoluta, ni un derecho de resarcimiento integral, sosteniéndose más bien que la indemnización ha de representar un «equivalente económico» del derecho o bien sacrificado (sin afirmación de la existencia de un concepto constitucional de tal equivalencia, más allá del límite mínimo que supone la arbitrariedad, la desproporción y, desde luego, la confiscación) desde el que pueda medirse su definición por el legislador ordinario. Y ello, porque desde el Estado no se garantiza al ciudadano la integridad de la riqueza adquirida según su valor en el mercado, sino tan sólo el valor que para él tiene su patrimonio en cuanto fundamento de su existencia y del desarrollo libre, en sociedad, de su personalidad.

En nuestro Derecho el contenido sustantivo de la garantía constitucional indemnizatoria presenta unas características en todo equiparables al expuesto estándar europeo. Para el Tribunal Constitucional (STC 166/1986, de 19 de diciembre), en efecto,

«... la garantía constitucional de la “correspondiente indemnización” concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al *valor real* de los bienes y derechos expropiados, *cualquiera que sea éste*, pues lo que garantiza la Constitución es el *razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación*».

Como se ve, pues, la utilización del concepto «valor real» para la determinación del contenido de la garantía indemnizatoria no significa «valor de mercado», sino únicamente «razonable equilibrio» entre el sacrificio impuesto al particular y la compensación otorgada por el mismo. En la misma Sentencia razona el Tribunal Constitucional semejante determinación del contenido sustantivo de la garantía constitucional en que el no empleo por la norma fundamental del concepto «justo precio» permite una relación de cierta flexibilidad entre daño y reparación; relación sintetizable en la necesidad de la existencia de un «proporcional equilibrio», con lo que la clave radica también entre nosotros, pues, en el principio de proporcionalidad.

Esta conclusión es la que facilita al Tribunal Constitucional la afirmación de que la Constitución otorga al legislador un cierto margen de configuración a la hora de la definición del procedimiento de valoración de los bienes y derechos, si bien esta definición —que puede ser diversa— ha de ser adecuada a la naturaleza y, por tanto, a las características de dichos bienes y derechos. El resultado es, siempre según la misma Sentencia del Tribunal Constitucional, que «las modalidades de valoración» en cada caso determinadas por el legislador deben ser respetadas desde la perspectiva constitucional, «... a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable». De ahí el pronunciamiento favorable (en términos de no apreciación de vulneración alguna de la garantía indemnizatoria) sobre las leyes singulares de expropiación, en la medida en que «... no contienen reglas excluyentes de la indemnización o modalidades valorativas determinantes, directa o indirectamente, de consecuencias confiscatorias». La razonabilidad y la proporción, atendidas las características de los bienes y derechos, son, pues, las pautas o criterios que derivan directa o inmediatamente de la garantía constitucional, con el límite último o «límite de límites» consistente en el efecto confiscatorio.

Establecido, en los términos expuestos, el contenido sustantivo de la garantía constitucional de la indemnización del daño expropiatorio,

ninguna duda ofrece —a la vista de las características específicas, especialmente en nuestro país, del bien suelo— la legitimidad constitucional de la fijación de un sistema objetivo de valoración de dicho bien y de los derechos sobre él establecidos, tal cual ha hecho efectivamente la Ley 8/1990, de 25 de julio. El sistema por ésta definido no merece en ningún caso —globalmente considerado y considerando tanto el orden constitucional material aplicable (art. 47), como los antecedentes legislativos en la materia, cuando menos desde 1956— un juicio de irrazonabilidad o desproporción, mucho menos aún la apreciación de efecto confiscatorio alguno. En consecuencia, en el análisis ulterior debe partirse del respeto por el legislador estatal de los límites que a su capacidad de configuración en materia expropiatoria, y específicamente en punto a indemnización, señala el artículo 33.3 de la Constitución.

III. EL IMPACTO DE LA LEY 8/1990 EN LA LEGISLACION ESTATAL URBANISTICA Y GENERAL EXPROPIATORIA

1. EL VALOR Y LA EFICACIA DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY; EL ÁMBITO MATERIAL DE SUS DISPOSICIONES SOBRE EXPROPIACIÓN FORZOSA

Aunque pueda sorprender, por cuanto el título esgrimido y aplicable en todo caso a una regulación colocada expresamente (como reza la denominación del título III) bajo la rúbrica «expropiaciones» —el previsto en el apartado 18 del número 1 del artículo 149 de la Constitución— confiere al Estado competencia legislativa plena, la disposición final primera no otorga a todos los preceptos incluidos en el aludido título III unos mismos y únicos valor y eficacia (los derivados de su previsible condición de preceptos de aplicación plena). Antes al contrario, discrimina a tales efectos, con el siguiente resultado:

a) Considera preceptos de aplicación plena sólo dos de los cuatro artículos (los dos primeros: arts. 74 y 75) que integran el capítulo I comprensivo de las disposiciones generales, uno (el primero: art. 78) de los tres que componen el capítulo II relativo a los supuestos expropiatorios y todos los incluidos (arts. 81 a 85) en el capítulo III referente al justiprecio.

b) Atribuye el carácter de preceptos básicos a los dos artículos (76 y 77) del capítulo I no considerados como de aplicación plena.

c) No contiene especificación alguna, a este respecto, para los artículos 79 y 80 incluidos en el capítulo II, por lo que ha de entenderse —por aplicación del número tres de la propia disposición final primera— que los mismos son de aplicación simplemente supletoria.

De esta discriminación del valor y la eficacia de las distintas normas de la regulación que contiene la Ley en materia expropiatoria se extraen algunas consecuencias importantes. Por de pronto, debe entenderse —a fin de no admitir el absurdo de la atribución de un valor y una eficacia contradictorios con los que implícitamente impone el título constitucional competencial invocado— que el legislador, aun a riesgo de incurrir en incorrección de técnica legislativa, ha querido agrupar en la parte sistemática relativa a expropiaciones reglas legales de diverso tipo, no necesariamente pertenecientes a la legislación expropiatoria en sentido estricto. Esta estimación salvaría la dificultad, en otro caso insuperable, que representa la presencia de preceptos con el solo alcance propio del Derecho supletorio, sin por ello conducir a otra dificultad (cual sea el título constitucional alternativo justificativo de los preceptos «no expropiatorios»), toda vez que el dictado de aquel tipo de Derecho no viene hasta hoy —gracias a la cobertura otorgada por el número 3 del art. 149 de la Constitución— ofreciendo dificultades en la práctica (por más que en la teoría no esté todavía definitivamente aceptado, sin discusión, que esta regla constitucional tenga un alcance «competencial»). En segundo término, ha de tenerse en cuenta el dato, importante, de la imprecisión del legislador en la invocación del título constitucional competencial aducido: la disposición final primera se limita, siempre, a citar —en lo que ahora interesa y tanto en su número uno como en su número dos— el apartado 18 del número 1 del artículo 149; norma que, como es bien sabido, contiene diversos títulos competenciales, entre ellos los relativos a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (competencia sólo para la legislación básica) y a la legislación sobre expropiación forzosa (competencia legislativa plena en la materia). Desde esta comprobación elemental, el análisis de los artículos 76 y 77 (conceptuados como preceptos de carácter básico) revela su contenido primordialmente de organización y funcionamiento de las Administraciones actuantes en materia de urbanismo, con la consiguiente plausibilidad de su calificación material como pertenecientes a la materia «régimen jurídico de las Administraciones públicas». De todo ello se sigue, finalmente, que de todo el contenido dispositivo del título III de la Ley sólo los preceptos conceptuados expresamente por la disposición final primera como normas de aplicación plena constituyen legislación estatal sobre expropiación forzosa. A estos preceptos deben quedar limitadas, pues, las consideraciones que siguen.

2. EL ALCANCE DE LA DEROGACIÓN OPERADA EN LA MATERIA POR LA LEY

La disposición derogatoria de la Ley 8/1990 concreta el alcance de su efecto derogatorio en términos generales, mediante la remisión a la comprobación de una oposición con lo dispuesto en sus propios pre-

ceptos. En cuanto única y no meramente complementaria de otra más precisa que acotara el ámbito de lo con toda seguridad derogado, la fórmula es susceptible de crítica por la incertidumbre en que deja este aspecto crucial de la reforma legislativa operada, siquiera sea hasta el momento del dictado del texto refundido previsto en la disposición final segunda.

Desde el punto de vista, en todo caso, del ámbito ordinamental destinatario de la prescripción derogatoria, ésta es más precisa: es cierto que puede afectar —en la medida en que concurra la comprobación de la oposición a que antes se hizo referencia— a cualesquiera disposiciones de carácter general, pero no lo es menos que afecta desde luego a la Ley del Suelo de 1976 (y normas reglamentarias de desarrollo) y a la legislación expropiatoria. Hay, pues, junto a derogaciones posibles y muy difíciles de precisar con carácter general, dos operaciones derogatorias más precisas, de contornos susceptibles de concreción, pero ambas parciales, referidas la una a la legislación urbanística y la otra a la legislación expropiatoria. De ellas debe tratarse ahora.

Como resulta de la simple lectura del título II (arts. 66 a 73) y del apartado VI del preámbulo de la Ley que se refiere a su justificación y explicación, el legislador ha pretendido establecer un nuevo régimen, es decir, un nuevo sistema de valoración del suelo (por más que haya construido éste sobre la base del que venía establecido por la legislación urbanística). Refuerza definitivamente esta consideración el énfasis que pone la disposición transitoria primera de la Ley (en su número uno) en que, desde el momento de la entrada en vigor de la norma legal, el valor de todo terreno sea el correspondiente al grado de adquisición de las facultades urbanísticas que en la misma se definen y regulan. Sin embargo, la plausible suposición de una derogación completa o en bloque (por sustitución) del sistema anterior por el nuevo aparece desmentida por la propia Ley 8/1990, que en su disposición adicional sexta da una nueva redacción, no ya al artículo entero, sino a un concreto párrafo del artículo 105.2 de la Ley del Suelo de 1976; precepto éste que forma parte del capítulo IV del título II de la misma, relativo justamente a las valoraciones. De la voluntad legal de que la expresada y concreta regla de dicha Ley de 1976 continúe, con otra y nueva redacción, vigente, se desprende necesariamente que no toda la regulación sobre valoraciones de este último texto legal ha podido quedar derogada. En consecuencia, el título II de la Ley 8/1990 ha producido sólo una derogación parcial del expresado capítulo IV del título II de la Ley del Suelo de 1976. Intentar determinar ahora los preceptos concretos a los que ha alcanzado esa derogación rebasaría con mucho los límites del propósito que anima estas líneas. Baste aquí, pues, con la indicación de que, entre tanto se promulga el texto refundido previsto en la disposición final primera de la Ley 8/1990, toda

aplicación del sistema de valoraciones del suelo precisa una operación de integración del ordenamiento pertinente, dirigida a precisar —en sede interpretativa— las reglas vigentes y, por tanto, aplicables al caso.

Por lo que hace a la legislación expropiatoria, la situación no es mucho más clara (como recientemente ha puesto de relieve E. ABIZU LOS-TAO, «Alcance derogatorio de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, en relación con la Ley de Expropiación Forzosa», *Actualidad Administrativa*, número 13, de 1991, pp. 179 y ss.). Punto de partida obligado aquí es la regla de la universalidad de la aplicación de los criterios de valoración establecidos por la Ley (es decir, con independencia tanto de la finalidad a que responda la operación expropiatoria concreta que determine la valoración, como de la legislación material que otorgue cobertura a dicha operación), sentada en el artículo 73 de la misma. La regla, aunque universal, se circunscribe sustantivamente al bien suelo, por lo que no afecta a la valoración de cualesquiera otros bienes. Excluye, por tanto, la posibilidad de la aplicación al suelo de los criterios de valoración contenidos en la legislación expropiatoria, tanto de los que circunscriban su objeto a la tierra, como de los de carácter general y, por ello, eventualmente utilizables también en la fijación del valor de esta última. Desde la primera perspectiva, parece clara la derogación (total) del número 1 del artículo 38 y del entero artículo 39 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (y de los correspondientes preceptos del Reglamento de la misma); no así, sin embargo, la de la regla 1.ª del número 1 del artículo 41 (concesiones de uso y disfrute del suelo en bienes demaniales; ¿debe tratarse al derecho otorgado por la concesión, a efectos de valoración, como si se tratara de un derecho de propiedad?), 42 (¿a qué derechos reales distintos del dominical constituidos sobre el suelo deben aplicarse las reglas de la valoración de la Ley 8/1990 y a cuáles otros no, con la consecuencia, en este último caso, de la subsistencia de los criterios legales de la legislación expropiatoria?; la duda surge especialmente en relación con el derecho de superficie), 44 (¿es aplicable el nuevo sistema de valoración al derecho de uso y disfrute, a título de arrendatario, del suelo?) y 47 (en el caso de la expropiación de suelo, ¿excluye la nueva Ley el premio de afección?). También aquí, pues, falta de claridad en principio acerca del alcance concreto de la derogación (cuestión cuyo análisis no es posible ahora concluir) y necesidad, por tanto y hasta que se promulgue el texto refundido previsto en la disposición final segunda (supuesto que el mismo, como sería deseable, aclare definitivamente este punto), de proceder de cada vez, por vía interpretativa, a la integración del ordenamiento aplicable, por vigente.

Desde la segunda de las perspectivas antes enunciadas (la de la incidencia de la Ley 8/1990 sobre los criterios generales de valoración

recogidos en la legislación expropiatoria), el principal problema lo plantea, sin duda, el artículo 43, es decir, la regla de la libertad estimativa en la valoración (para adecuar la tasación resultante de la aplicación de los criterios legales al valor real de los bienes). El problema reside en la aplicabilidad de tal regla a la tasación del suelo no obstante la objetividad del sistema de valoración, cuestión que ha ocupado —no siempre con idéntico resultado— a la jurisprudencia bajo la vigencia de la legislación urbanística anterior, pero que se plantea en nuevos términos tras la Ley 8/1990. Pues si ahora está definitivamente clara la inaplicabilidad a la valoración del suelo de cualquier criterio de libre estimación, surge la incertidumbre sobre el mecanismo técnico en virtud del cual tal efecto tiene lugar. Pues aquella Ley no ha podido derogar el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, ya que éste no circunscribe su juego al bien suelo, extendiéndolo a toda clase de bienes y derechos. La explicación técnica de la incidencia de este punto de la Ley 8/1990 debe realizarse recurriendo a entender que, implícitamente, ha rectificado el ámbito de aplicación del aludido artículo 43, en el sentido de que la regla extraordinaria de valoración en el mismo expresada ha dejado de tener carácter general, al quedar excluidos de su ámbito de aplicación todos los supuestos referentes a la tierra o el suelo (consistiendo en ello el efecto derogatorio de la nueva norma legal). Esta explicación no despeja por si sola, sin embargo, todos los interrogantes, pues resta por delimitar tales supuestos referentes a la tierra o el suelo: ¿comprenden únicamente aquellos en que esté en juego el derecho de propiedad o también los que traten del sacrificio de derechos reales limitados o, incluso, de carácter obligacional como el de arrendamiento? Fácilmente se comprende que esta última cuestión está íntimamente vinculada a la antes precisada con relación a la determinación del alcance de la derogación respecto de la legislación expropiatoria.

IV. EL NUEVO REGIMEN DE VALORACION DEL SUELO

1. UNA IMPORTANTE CUESTIÓN PREVIA: ¿INCONSECUENCIA DEL LEGISLADOR A LA HORA DE DISEÑAR EL SISTEMA DE VALORACIONES CON EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO PREVIAMENTE ESTABLECIDO POR ÉL MISMO?

El régimen urbanístico del suelo, es decir, del derecho de propiedad de éste establecido por la Ley 8/1990, reposa sobre la diferenciación en el aprovechamiento urbanístico definido por el poder público (con ocasión y como resultado del ejercicio de la potestad de planta-

miento y gracias a la remisión que el marco legal hace a los Planes) entre un aprovechamiento susceptible de apropiación o adquisición privada y otro que no es susceptible de tal apropiación o adquisición. Resulta de tal diferenciación que en el contenido urbanístico delimitado por la función social en esta materia sólo está el aprovechamiento susceptible de apropiación privada; razón por la cual los artículos 11 y 16 de la Ley definen la facultad-derecho al aprovechamiento urbanístico —en cuanto integrante de aquel contenido— como la que atribuye al propietario afectado por una actuación urbanística «... los usos e intensidades susceptibles de adquisición privada o su equivalente económico, en los términos fijados por esta Ley», es decir, el aprovechamiento «... resultado de referir a su superficie (la del terreno correspondiente) el 85 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre...» (con la excepción de los supuestos expropiatorios en los que, por estar así previsto por la Ley, el referido porcentaje es del 50 por 100 en suelo urbanizable programado y del 75 por 100 en suelo urbano). Quiere esto decir por tanto que, conforme a la nueva Ley, sólo el porcentaje del aprovechamiento de referencia en cada caso pertinente está dentro del comercio, constituye un bien, una cosa colocada dentro del ámbito de aplicación de la institución de la propiedad privada como técnica de organización de la asignación, distribución y uso y disfrute de los bienes y, en concreto, del suelo. Pues sólo dicho aprovechamiento es patrimonializable por el titular del suelo. El resto del aprovechamiento queda sujeto, por tanto, a una lógica jurídico-pública, en la que ahora no es posible entrar.

La primera y no la menor consecuencia de la diferenciación expuesta es la de la separación radical entre el estatuto urbanístico objetivo del suelo (el uso y la intensidad de este asignados a un suelo por el Plan, es decir, el aprovechamiento que éste desea sea realizado en aquél) y el estatuto urbanístico subjetivo del propietario (el aprovechamiento que cada propietario de suelo está legitimado y en condiciones de incorporar a su patrimonio personal).

Fácilmente se comprende que, dada la estrecha vinculación entre régimen urbanístico de la propiedad y régimen de valoraciones del suelo (recuérdese la primera frase del apartado VI del preámbulo de la Ley examinada), la perfecta separación entre los referidos estatutos habría de haber tenido una concreta traducción en la valoración del suelo. Pues a tenor de tal separación parece claro que una cosa es la valoración objetiva del suelo (que debe corresponderse con el aprovechamiento asignado al mismo por el Plan, con independencia de quién pueda realizarlo y patrimonializarlo) y otra cosa distinta es la valoración del contenido urbanístico del derecho de propiedad del titular del mismo suelo. La diferenciación ahora en el plano de la valoración económica, aparte de venir impuesta por el propio régimen urbanístico

del suelo (el art. 11, en su apartado 2, define el derecho al aprovechamiento urbanístico por relación tanto a los usos e intensidades susceptibles de adquisición como a su equivalente económico), deriva del propio sistema legal. En efecto, es claro que la reducción del aprovechamiento (que lo es a efectos de valoración) a que se refieren los artículos 18, 19, 22, 24 y 26 de la Ley para el caso de incumplimiento de los correspondientes deberes básicos del propietario, con la consecuencia de la aplicación del régimen de venta forzosa o, en su caso, de la expropiación-sanción, no puede suponer en modo alguno —por lo mismo que no hay paralelamente una «consunción» o «desaparición» de una cierta parte del aprovechamiento asignado objetivamente por el planeamiento— una disminución del valor del suelo (objetivamente considerado), sino tan sólo una disminución del valor del contenido urbanístico del derecho de propiedad del titular de dicho suelo (en razón a la no patrimonialización plena de la facultad-derecho de cuyo incumplimiento se trate).

El régimen de valoraciones del suelo regulado en el título II de la Ley no es, sin embargo, plenamente consecuente con la diferenciación o separación que se viene comentando. El artículo 68 sienta, en efecto, la regla a tenor de la cual el valor urbanístico debe determinarse en función no del estatuto urbanístico objetivo del suelo sin más, sino precisamente del conjunto de derechos o facultades de este carácter que, en el momento de realizarse la valoración, se hubieran adquirido (se entiende por el propietario; perspectiva, pues, propia del estatuto subjetivo a que este último está sujeto). El artículo 70 ulterior corrobora que ésta es cabalmente la perspectiva adoptada para definir el sistema de valoraciones, pues regula la valoración aplicable en el supuesto de extinción del derecho a urbanizar por incumplimiento de deberes urbanísticos. De esta suerte, los criterios de valoración del suelo como tal incorporan ya a la tasación el comportamiento del propietario (la patrimonialización o no por éste de contenidos urbanísticos).

Ocurre que la Ley 8/1990 contiene también una regulación expropiatoria (título III) comprensiva de reglas para la determinación del justiprecio (arts. 81 a 85), en las que —con toda lógica, pues se trata ahora ya de precisar la indemnización a satisfacer a concreto o concretos titulares de derechos— se asume esa perspectiva propia del estatuto subjetivo del propietario del suelo, se contempla el comportamiento de éste a lo largo del proceso urbanístico y hasta el momento de la operación expropiatoria. Cabalmente por ello, las aludidas reglas se encabezan por la que —tras repetir básicamente la expresada en el artículo 68, ya comentada, es decir, la que prescribe la práctica de la valoración en función de los derechos de contenido urbanístico adquiridos— precisa que el justiprecio expropiatorio se obtiene aplicando al valor obtenido (por aplicación del sistema de valoraciones definido en

el título II) las pertinentes agregaciones o deducciones. La regulación, sin embargo, de estas agregaciones y deducciones, que se concretan en relación precisamente con la actuación del propietario, se cierra con la determinación (art. 85) de que la aplicación de la misma (de las reglas relativas al justiprecio) se entiende sin perjuicio de la aplicación de las reglas de valoración específicas contenidas en los artículos 18.1 y 3, 19.2 y 3, 22, 24.2, 26.3 y 27.2, es decir, justamente los preceptos que expresan las consecuencias reductoras derivadas del incumplimiento de deberes del propietario. Semejante cierre del sistema de determinación del justiprecio parece obligar a la aplicación de estos últimos preceptos a la hora de proceder a dicha determinación, tanto más cuanto que éste es el lugar más adecuado para la misma.

Pero si esto es así y, al propio tiempo, las reglas específicas para la fijación del justiprecio operan a partir de y sobre el resultado de la previa aplicación de las reglas (objetivas) de valoración del suelo, parece que en la secuencia valoración-fijación del justiprecio, por inconsecuencia del legislador, tiene lugar una doble y sucesiva aplicación de los preceptos previos de «reducción» por incumplimiento, con las consecuencias obvias sobre el valor final resultante.

No parece posible estimar que este efecto de aplicación «cumulativa» en las fases de valoración (objetiva) y justiprecio (subjetiva) de los expresados preceptos legales haya sido querida por el legislador. Consecuentemente, su producción ha de ser impedida por una adecuada interpretación sistemática del texto legal (basada en el dato de que el sistema de valoraciones tiene un campo de juego más amplio que el de la expropiación, lo que explica la incorporación de la perspectiva del estatuto subjetivo del propietario), a tenor de lo cual, cuando la valoración se emplee en el contexto de una operación expropiatoria, la aplicación en la misma de los preceptos relativos a la «reducción» por incumplimiento enerva el ulterior juego de los mismos en la fijación del justiprecio. El artículo 85 no obstaría a esta solución, en la medida en que se interprete en el sentido de la precisión de la independencia entre aquellos preceptos sobre «reducción» y las específicas reglas sobre agregaciones y deducciones para la determinación final del justiprecio.

2. EL SISTEMA DE VALORACIÓN

A) *El valor y la eficacia de la regulación legal en la que se expresa el sistema; los problemas de su aplicación*

Todo el contenido dispositivo del título II de la Ley (arts. 66 a 73) tiene la condición, según la disposición final primera (número dos), de Derecho estatal de aplicación plena. En principio, pues, esta normati-

va agota la regulación de la concreta materia a que se refiere, sin que sea posible su desarrollo, complementación o precisión por una normativa autonómica, y rige en todo el territorio nacional (y, además —como ya se ha hecho notar—, con carácter universal, es decir, en cualquier operación de sacrificio de bienes o derechos privados, con independencia de su finalidad y de la legislación que le sirva de base). Esto último, sin embargo, no tiene lugar. La razón estriba en la diferenciación, por la propia Ley 8/1990, y para su aplicación territorial (disposición adicional primera), de dos regímenes diferenciados: el de aplicación íntegra o general de la Ley (que sólo se produce en determinados Municipios) y el de aplicación reducida o parcial (que tiene lugar en los Municipios no sujetos al anterior). Porque justamente este último régimen excluye del mismo (y, por tanto, de la aplicación en los Municipios correspondientes) las normas relativas a «... delimitación de áreas de reparto y cálculo y aprovechamiento tipo en suelo urbano...» (disposición adicional primera, número tres). Por tanto, en los Municipios sujetos al régimen de aplicación reducida o parcial no ha de operar, en suelo urbano, la técnica del aprovechamiento tipo. Resulta, sin embargo, que esta técnica es capital para el adecuado funcionamiento del régimen urbanístico del suelo y de su derecho de propiedad, en la medida en que juega como parámetro definidor del aprovechamiento susceptible de apropiación o adquisición. En lo que ahora importa su ausencia incide también en la posibilidad de la aplicación de las reglas de valoración, pues —como dice el apartado III del preámbulo de la Ley— «... en materia de valoraciones, la legislación y ordenación urbanísticas deben suministrar sólo los aprovechamientos susceptibles de adquisición, correspondiendo la valoración de éstos a las normas fiscales...», y, efectivamente, las aludidas reglas de valoración se refieren bien al aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación para determinar el valor del suelo urbano tras la adquisición del derecho a urbanizar (art. 69.2), bien al aprovechamiento urbanístico adquirido para determinar el valor urbanístico (art. 71), siendo así que tales dos magnitudes se definen en la Ley por relación al aprovechamiento tipo, que —en el supuesto considerado— no existe, no opera. Consecuentemente, esta falta en determinados Municipios del aprovechamiento tipo en suelo urbano dificultaría, en grado suficiente como para impedirla, la aplicación de las reglas legales de valoración. Tal dificultad —no tenida en cuenta a tiempo en el cuerpo dispositivo principal del texto legal— es, pues, la que debe entenderse que explica el curioso contenido de la disposición adicional sexta, ya comentado y por el que se da una nueva redacción a uno de los preceptos sobre valoraciones de la Ley del Suelo de 1976 que, en principio, habría de entenderse sustituido sin más por el nuevo régimen de valoraciones de la Ley de 1990. Porque ese precepto (uno de los párra-

fos del art. 105 de la Ley de 1976) se refiere justamente a la valoración del suelo urbano y la nueva redacción que se da al mismo se preocupa por fijar el aprovechamiento a tener en cuenta para la valoración en este caso, que no es ya sin más (como rezan las reglas de valoración de la Ley de 1990) el susceptible de adquisición o el adquirido, sino el permitido por el Plan o, en su caso, el medio resultante en la unidad de ejecución respectiva, así como —en defecto de Plan o de atribución de aprovechamiento lucrativo por éste— un metro cuadrado construible por cada metro cuadrado de suelo referido al uso predominante en el polígono fiscal en el que resulte incluido. De esta suerte se introduce *in extremis* en la Ley una determinación de aprovechamiento para el suelo urbano que permite salvar, a efectos de valoración, la no operatividad en el mismo del mecanismo del aprovechamiento tipo. Y ello sin entrar en contradicción con la regla de valoración general contenida en el artículo 71 de la propia Ley, aplicable desde luego al suelo urbano conforme al aprovechamiento tipo en los Municipios sujetos al régimen de aplicación íntegra o general del texto legal, pues el inciso inicial del nuevo párrafo del artículo 105 de la Ley de 1976 alude en primer término al aprovechamiento permitido por el Plan y, con él, también a dicho aprovechamiento tipo.

B) *Los tipos de valores y su ámbito de aplicación*

En principio son dos los tipos de valores con los que opera el régimen legal. Esta clasificación dual de los valores se refiere, sin embargo, a los valores principales, por lo que no agota los que emplea dicho régimen legal. Junto a los mismos se contemplan los que, como ya se ha adelantado, podrían denominarse «valor inicial complementado» y «valor urbanístico previo». Veámoslos por separado.

a) Valor inicial (arts. 66.1 y 67).

Es el que se asigna al suelo que o está excluido del proceso urbanístico (suelo no urbanizable) o su inclusión efectiva en él es posible, pero aún meramente hipotética (suelo urbanizable no programado sin Programa de Actuación Urbanística).

Consiste en la tasación del suelo aplicando los criterios contenidos en las disposiciones relativas a las valoraciones catastrales, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. El valor viene atribuido, pues, por la legislación fiscal, concretamente la catastral.

b) Valor «inicial complementado» (art. 66.2, en relación con el inciso final del art. 67).

Es el valor que corresponde al suelo cuya urbanización era inicialmente (en el Plan General de Ordenación) meramente posible, respec-

to del cual tal posibilidad se ha concretado, es decir, programado anteriormente (suelo urbanizable no programado que cuenta ya con Programa de Actuación Urbanística, pero no así, aún, con el planeamiento de desarrollo de este último).

Consiste en la tasación del suelo por un procedimiento de doble fase. Primero se procede en la misma forma que si fuera aplicable sin más el valor inicial, sólo que sin la regla de la exclusión de la consideración de la posible utilización urbanística de los terrenos. El no juego de esta regla permite que, en una segunda fase, se agregue al resultado de la tasación por el valor inicial la cantidad equivalente al 25 por 100 del coste de la urbanización de los terrenos, con arreglo a las normas del Plan correspondiente o, en su defecto, del coste de la conversión del terreno en solar.

Aunque las reglas de tasación son, en sí mismas, claras, obvio resulta decir que el empleo del criterio del coste de la urbanización o de la conversión del terreno en solar proporciona amplio campo a la estimación y, por tanto, a la controversia.

c) Valor urbanístico «previo» (art. 66.3, en relación con la disposición adicional sexta).

Es el valor que se atribuye al suelo urbano que, al tiempo de practicarse la operación de valoración, no cuente aún con una ordenación detallada, por no haberla establecido directamente el Plan General en vigor. A tenor de lo prevenido en el número 3 del propio artículo 66 de la Ley, este valor no es aún el urbanístico prevenido en la Ley, el cual se reserva para el suelo urbano cuya ordenación urbanística ya estuviera ultimada (lo que requiere la existencia de planeamiento).

Así pues, la previsión de este específico subtipo de valor, con el ámbito de aplicación que queda expresado, plantea un problema de interpretación sistemática con lo establecido en la disposición adicional sexta, en lo que se ha dado nueva redacción al último párrafo del número 2 del artículo 105 de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1976. Es cierto que este último precepto se refiere exclusivamente a la determinación del valor urbanístico en suelo urbano y que, por ello y en principio (formalmente), no habría razón para su entrada en relación con el artículo 66.3 de la Ley de 1990 ahora analizado. Pero no lo es menos que alude a la forma de fijación del valor urbanístico, entre otros, en el supuesto de que no exista Plan (para reconocer un aprovechamiento mínimo en todo caso al suelo urbano); supuesto éste que, a efectos de valoración, debe a todas luces equipararse, como mínimo, al contemplado y cubierto (inexistencia de ordenación detallada) por dicho artículo 66.3. Ningún sentido tendría, en efecto, reconocer el valor derivado del aprovechamiento correspondiente a un metro cuadrado construible por cada metro de suelo referido al uso predominante

en el polígono fiscal pertinente al suelo urbano que ni siquiera cuenta con Plan General o figura de planeamiento equivalente, de un lado, y atribuir un valor inferior (por derivar de un aprovechamiento menor) al suelo urbano que ya cuenta con Plan General, pero que no tiene aún su ordenación completa.

El problema planteado en estos términos debe resolverse (por ser ésta la interpretación que mejor armoniza las normas concurrentemente aplicables) en los siguientes términos: el valor urbanístico «previo» a que se refiere el artículo 66.3 es aplicable siempre que su resultado no sea inferior al derivado de la aplicación de la disposición adicional sexta, que funge como mínimo legalmente garantizado a cualquier suelo urbano.

Consiste el valor urbanístico «previo» de que se viene hablando en la cuantificación económica del aprovechamiento urbanístico asignado al suelo urbano por el planeamiento anterior al vigente en el momento de realizarse la operación de valoración. La regla así establecida tiene un límite máximo: el valor obtenido no puede ser superior a la mitad del que se obtendría cuantificando el aprovechamiento susceptible de apropiación por el titular del suelo a tenor del planeamiento urbanístico en vigor en el momento de verificarse la referida operación de valoración.

De lo hasta aquí dicho se deduce que el valor urbanístico «previo» es aplicable a todo el suelo urbano cuya ordenación no hubiera sido aún definitivamente ultimada (con el grado de detalle que exija la legislación urbanística pertinente) y se corresponde bien con el aprovechamiento teórico de un metro cuadrado construible por cada metro cuadrado de superficie referible al uso predominante en el polígono fiscal en que esté situado el terreno (en la hipótesis de inexistencia de planeamiento), bien con el aprovechamiento asignado al suelo por el planeamiento anterior al vigente (en la hipótesis, obviamente, de existencia de éste), dentro de los márgenes marcados por los límites siguientes: deberá equivaler, como mínimo, al aprovechamiento aplicable en la hipótesis de inexistencia de planeamiento y no podrá, en ningún caso, exceder de la mitad del correspondiente al aprovechamiento susceptible de apropiación según el planeamiento en vigor.

d) Valor urbanístico (art. 66.4, en relación con los arts. 68 a 72, ambos inclusive, y a la disposición adicional sexta).

Es el que se asigna al suelo clasificado como urbano y urbanizable programado, siempre que su ordenación urbanística se encuentre ya definitivamente ultimada de conformidad con la legislación urbanística aplicable.

Consiste este valor en la suma de las valoraciones de los derechos o facultades de carácter urbanístico (los que, según la propia Ley de

1990, conforman —una vez producida, acumulativamente, su adquisición por el titular del suelo— el contenido patrimonial del derecho de propiedad de éste) ya patrimonializados o incorporados al patrimonio del propietario en el momento de verificarse la operación de valoración.

La regla anterior remite por sí misma a la idea de adquisición gradual de derechos o facultades, mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes legales, expresada en los artículos 9.2 y 11 de la Ley, y a través de la misma al modelo de proceso urbanístico que subyace al régimen urbanístico del suelo establecido por el texto legal. Es evidente que este proceso urbanístico se desarrolla de forma diferente según que el suelo se encuentre o no incluido en un área de reparto y, en su caso, una unidad de ejecución, lo que —a su vez— guarda relación con la distinción de las clases de suelo urbano y urbanizable programado, toda vez que en la primera es más difícil o, en su caso, menos necesario, y, por tanto, más infrecuente la actuación por medio de unidades de ejecución integradas. Esta es la explicación de la diferencia de trato que a dichas clases de suelo dispensa, a continuación, el texto legal, en punto a la determinación concreta del valor asignado a cada uno de los derechos-facultades que integran el contenido urbanístico del derecho de propiedad.

Desde otro punto de vista, el juego implícito aquí de la lógica del proceso urbanístico y, por tanto, del régimen urbanístico del suelo (considerado dinámicamente) obliga también a distinguir entre el supuesto (normal) de cumplimiento por el propietario de sus deberes —cumplimiento que, recuérdese, es presupuesto de la adquisición de los correlativos derechos-facultades— y el supuesto (anormal o patológico) del incumplimiento de todos o algunos de los deberes exigibles.

De todo lo dicho resulta el siguiente esquema:

A) Supuesto normal (cumplimiento de todos los deberes legales, presupuesto del correspondiente grado de adquisición de derechos-facultades):

Los valores, cuya suma (diversa, en función justamente de los sumandos, los cuales están, a su vez, en función de los derechos-facultades adquiridos) integra el valor urbanístico total de un suelo, son los siguientes:

1. Operación de valoración verificada cuando aún sólo se ha adquirido el derecho a urbanizar:

1.1. Suelo urbanizable: el valor urbanístico es igual a la suma del valor inicial del terreno y del 50 por 100 del coste estimado de su urbanización.

Aun cuando los parámetros a utilizar son, en sí mismos, claros, vuelve a insistirse en la conflictividad potencial que, por su propio carácter estimativo, encierra el relativo al coste de la urbanización.

1.2. Suelo urbano: el valor urbanístico es igual al 50 por 100 del aprovechamiento susceptible de adquisición según el planeamiento que se esté ejecutando.

En este suelo ha de diferenciarse, a su vez, según que los terrenos estén o no incluidos en un área de reparto y, dentro de la misma, una unidad de ejecución. En el primer caso, el aprovechamiento susceptible de adquisición será el que proceda en relación bien con el aprovechamiento tipo, bien, si el Plan no fija este último, con el aprovechamiento medio resultante de la unidad de ejecución (arts. 16 y 31 y disposición adicional sexta, en relación con la disposición adicional primera, número tres, respectivamente). En el segundo caso, el aprovechamiento susceptible de adquisición deberá entenderse —interpretativamente— que es el 85 por 100 del aprovechamiento permitido por el Plan o, cuando éste no atribuya aprovechamiento lucrativo alguno al terreno (y, en todo caso, como mínimo), el consistente en un metro cuadrado construible por cada metro cuadrado de superficie referido al uso predominante en el polígono fiscal en que dicho terreno se encuentre (arts. 16 y 31 y disposición adicional sexta).

2. Operación de valoración cumplida cuando, además del derecho a urbanizar, se ha adquirido ya también el derecho al aprovechamiento urbanístico.

Aquí ya se unifica la regulación para las dos clases de suelo, urbano y urbanizable, en tanto que se ha cerrado ya —al tiempo de la valoración— la parte fundamental del ciclo del proceso urbanístico. El valor urbanístico es siempre el resultado de la aplicación al aprovechamiento urbanístico adquirido o patrimonializado del valor básico de repercusión en el polígono (fiscal), corregido en función de la situación concreta del terreno dentro de éste (situación que, a su vez, ha de ser establecida en la forma que defina la normativa sobre fijación de valores catastrales) (art. 71).

Para la operatividad de esta forma de determinación del valor urbanístico, se impone a la Administración tributaria el deber de fijación, para cada polígono fiscal, del expresado valor básico de repercusión, correspondiente al uso y la tipología edificatoria característicos (resultantes de la ordenación urbanística), cualquiera que sea la intensidad de dicho uso. Fácilmente se comprende que éste es, justamente, el talón de aquiles del nuevo valor urbanístico, pues su funcionalidad y aplicación efectiva (sobre todo por los Tribunales) dependerá directamente de la capacidad de la Administración financiera de acompañar el contenido del catastro (incluida la valoración) a la misma evolución de la ordenación urbanística. Esta permanente adecuación entre ordenación urbanística y catastro constituye —aparte la deficiencia y el atraso tradicionales de este último— una de las asignaturas pendientes de nuestro sistema, que ha impedido hasta ahora referir las indemnizacio-

nes a satisfacer por los sacrificios impuestos por la acción pública (en punto a derechos sobre bienes inmuebles) a un único criterio, cabalmente el fiscal. La suerte del esquema de valoraciones de la Ley de 1990 aparece, pues, estrechamente ligada, dada la centralidad en el mismo del valor urbanístico, a la suerte de la gestión del catastro. El fracaso por ahora de la operación, de gran envergadura, de actualización y puesta al día, sobre bases informáticas, del catastro no permite precisamente alimentar grandes esperanzas a este respecto.

B) Supuesto anormal o patológico (incumplimiento por el propietario del terreno a valorar de todos o algunos de los deberes que son presupuesto del pertinente grado de adquisición de derechos-facultades), que —por definición— comprende cualquier momento del proceso urbanístico anterior a aquel en que habría podido (de haberse cumplido) adquirirse el derecho al aprovechamiento urbanístico:

1. Suelo urbanizable: si, «... por incumplimiento de deberes...» de cualquiera de los legalmente establecidos, por tanto, se ha extinguido el derecho a urbanizar en principio adquirido, así como, con mayor razón aún, si ni siquiera se ha llegado aún a adquirirse tal derecho, el valor aplicable ya no es el urbanístico, sino únicamente el inicial [art. 70, letra a)].

2. Suelo urbano: en los mismos supuestos referidos antes al suelo urbanizable, el valor aplicable ya no es tampoco el urbanístico sin más, sino estrictamente el correspondiente al 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación según el planeamiento vigente o del aprovechamiento resultante del planeamiento anterior al mismo, si éste fuera inferior a aquél [art. 70, letra b)].

Por último, la valoración (para la fijación del valor urbanístico) de los terrenos en alguna de las situaciones siguientes (art. 72):

- estar destinados a sistemas generales;
- estar destinados, en suelo urbano, a dotaciones locales que deban obtenerse por expropiación, y
- estar incluidos en unidades de ejecución respecto de las que se haya fijado la expropiación como sistema de actuación,

presenta la especialidad del aprovechamiento que debe tomarse como referencia a los efectos del cálculo del valor urbanístico; aprovechamiento, que es el siguiente:

- el 50 por 100 del aprovechamiento tipo (pertinente al caso, según las reglas de los artículos 39 y 62.2), cuando se trate de suelo urbanizable destinado a sistemas generales a obtener por expropiación o incluido en unidades de ejecución a realizar o desarrollar por el sistema de expropiación;

- el 75 por 100 del aprovechamiento tipo (pertinente al caso, según las reglas del artículo 38), cuando se trate de suelo urbano en cualquiera de las tres siguientes situaciones: destinado a sistemas generales no incluidos en áreas de reparto; incluido en unidad de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación, y destinado a dotación pública local no incluida en unidad de ejecución a obtener por expropiación.

3. LA REGULACIÓN REFERIDA A MATERIA EXPROPIATORIA

A) *El carácter fragmentario de la regulación; el valor y la eficacia de sus preceptos*

La Ley 8/1990 no pretende una reforma completa ni del sistema de actuación por expropiación (institución específicamente urbanística), ni de la operación expropiatoria desde el punto de vista de su aplicación a la actividad urbanística. Sus objetivos en materia expropiatoria son reducidos, lo que si bien no significa que algunos no sean relevantes, sí supone la fragmentariedad de la regulación legal. De hecho, la mejor sistematización que de ésta puede hacerse es la que ella misma realiza, agrupando sistemáticamente los preceptos que contiene desde la triple perspectiva con la que aborda las cuestiones expropiatorias: modulación de determinadas reglas procedimentales, organizativas e, incluso, sustantivas de las operaciones expropiatorias, con la finalidad de ajustar el régimen general de estas últimas al nuevo régimen urbanístico del suelo (grupo éste en el que se contienen las novedades de mayor bulto); determinación de los supuestos en los que, en el urbanismo, procede la aplicación de la expropiación, evidentemente a fin de actualizar la relación de instrumentalidad entre ordenación urbanística e instituto expropiatorio, y establecimiento de la necesaria relación entre el nuevo sistema de valoraciones urbanísticas y el justiprecio en la expropiación, consecuencia ineludible de la universalización de aquel sistema.

Se explica, aunque no se justifica, así, el carácter y alcance diversos que la Ley otorga a sus preceptos en materia expropiatoria, cuya determinación puede sintetizarse, para mayor claridad, así:

1. Reglas generales sobre la operación expropiatoria:

1.1 Solución general:

1.1.1. Reglas procedimentales: aplicación plena.

1.1.2. Reglas organizativas: carácter básico.

1.2. Soluciones específicas:

1.2.1. Reglas sobre reversión: aplicación plena.

1.2.2. Reglas sobre expropiaciones no motivadas por incumplimiento de deberes legales urbanísticos: aplicación plena.

1.2.3. Reglas sobre expropiaciones motivadas por incumplimiento de deberes legales urbanísticos: carácter básico.

1.2.4. Reglas sobre expropiación como sistema urbanístico de actuación y sobre destino de bienes objeto de expropiación-sanción: aplicación supletoria.

2. Reglas sobre supuestos de aplicación de la expropiación: aplicación plena.

3. Reglas sobre justiprecio: aplicación plena.

B) *Las normas generales sobre la operación expropiatoria; en particular, las relativas a la reversión*

En este grupo de preceptos se contienen reglas de contenido muy diverso, en las que no interesa detenerse especialmente, salvo en las que establecen una regulación novedosa, especialmente por lo que hace a la técnica de la reversión.

Las reglas más generales, escasamente innovativas por demás, son o bien procedimentales (la de habilitación a la Administración actuante para la aplicación —en los supuestos expropiatorios contemplados en la propia Ley— del procedimiento de tasación conjunta regulado por la legislación urbanística, y la de la preceptividad de la notificación de la iniciación del expediente declarativo del incumplimiento de deberes urbanísticos como condición para enervar el decurso del proceso gradual de adquisición de facultades-derechos por el propietario; arts. 74.1 y 77.3) o bien organizativas (las de habilitación múltiple: a las entidades locales para promover, a los efectos de la gestión de las expropiaciones, las modalidades asociativas con otras Administraciones públicas o particulares, de conformidad con la legislación de régimen local y urbanístico, así como para encomendar el ejercicio de la potestad expropiatoria a otras Administraciones públicas; a las Comunidades Autónomas para —previa comunicación al Ayuntamiento respectivo— subrogarse en el ejercicio de la potestad expropiatoria o de sujeción al régimen de venta forzosa no verificado por éste ante un supuesto de incumplimiento de deberes urbanísticos; arts. 76 y 77.1 y 2). De estas reglas, la de mayor interés es, sin duda, la de la exigencia de notificación en forma al propietario correspondiente de la iniciación de expediente dirigido a la declaración del incumplimiento por aquél de todos o alguno de los deberes urbanísticos legales como condición para la enervación del proceso de adquisición gradual por dicho propietario, en razón a su actividad, de facultades-derechos integrantes

del contenido urbanístico del derecho de propiedad. Y ello porque (dejando aparte las prácticas fraudulentas a que puede dar lugar, lo que no sería imputable sin más a la norma):

a) Del propio tenor literal de la regla se deduce que el incumplimiento de deberes por los propietarios de suelo, en cuanto causa legítima de expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa, debe ser declarado formal y expresamente, previa tramitación de procedimiento dirigido a tal fin; procedimiento en el que, naturalmente, deberá darse audiencia al interesado.

Esta exigencia parece desembocar en la consecuencia de la necesidad de dos actuaciones administrativas sucesivas para la aplicación de la expropiación por incumplimiento de deberes legales del propietario: primero la dirigida a la declaración del incumplimiento y luego la consistente en la expropiación propiamente dicha (o, en su caso, venta forzosa del inmueble). Si esto es así, como no existe razón para ponerlo en duda, se plantea inmediatamente el interrogante sobre la viabilidad misma de la construcción hecha por el legislador. Pues va a resultar difícil que un Ayuntamiento, aun poniendo toda su diligencia, logre culminar las dos actuaciones exigibles o, al menos, encontrarse ya con la segunda iniciada al año de haberse producido el incumplimiento, a fin de evitar quedar en situación de que la correspondiente Comunidad Autónoma pueda subrogarse en el ejercicio de la potestad expropiatoria, conforme previene el número 1 del artículo 77. Piénsese que será problemática la incoación de expediente expropiatorio (o, en su caso, de venta forzosa) sin que haya ganado firmeza la previa declaración del incumplimiento de sus deberes por el propietario. Es previsible, en efecto, tanto que el intento de proceder a tal expropiación sobre una declaración de incumplimiento no firme determine, como reacción, la puesta en juego de la técnica de la tutela cautelar de la posición del propietario, como que la Jurisdicción contencioso-administrativa adopte una posición proclive a conceder dicha tutela (pues la expropiación o, en su caso, la venta forzosa, seguidas de ulterior construcción, si no suponen daño estrictamente irreparable, sí se acercan mucho a tal supuesto).

b) Incurrir en una cierta inconsecuencia consigo misma y da lugar, so pretexto de la garantía formal de la no afección de la esfera de derechos e intereses del propietario en tanto no tenga conocimiento formal de la actuación administrativa, a una doble regla sustantiva y, por ello, a un desigual tratamiento de situaciones en todo equiparables.

En efecto, de un lado, el propietario al que se incoe y notifique el pertinente procedimiento inmediatamente después de producido el incumplimiento verá definitivamente interrumpido —por lo que a él hace— el proceso urbanístico, al quedar inhabilitado para iniciar o, en su caso, proseguir la adquisición gradual de facultades y derechos, pero

no por ello dejará de valorarse su suelo —al procederse a la expropiación, una vez declarado el incumplimiento— conforme al grado de adquisición de derechos que hubiera llegado a alcanzar en el momento de la interrupción, sin necesidad —para ello— de verificar actividad alguna ulterior a este momento. En este supuesto hay total congruencia, en tanto que toda actividad que despliegue el propietario después de la notificación será a su exclusivo riesgo y ventura, en tanto que advertido previamente de la inidoneidad de ésta para determinar patrimonialización alguna (para añadir valor a su suelo).

De otro lado, sin embargo, el propietario que incurra en incumplimiento, pero al que no se le practique notificación de la incoación de expediente de declaración del mismo sino después de transcurrido un cierto lapso de tiempo, se le permite expresamente que continúe desarrollando actividad dirigida a la adquisición sucesiva de derechos en el período de tiempo que media entre el hecho del incumplimiento y la práctica de la notificación del acto de incoación del expediente, si bien anudando el hecho del incumplimiento el efecto jurídico de la inidoneidad de cuando menos parte de la referida actividad para producir su consecuencia lógica legal: la patrimonialización correspondiente (por reducción del aprovechamiento susceptible de apropiación en un 50 por 100, cuando el incumplimiento se haya producido antes de la adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico). Aquí hay, por de pronto y comparando los dos supuestos expuestos, una clara inconsecuencia del legislador en punto a la garantía del propietario. Pues o bien el solo hecho del incumplimiento produce (con entera independencia de la reacción administrativa frente al mismo) consecuencias jurídicas sobre el proceso de adquisición gradual de facultades-derechos del propietario, o bien no es suficiente para ello, debiendo añadirse —para que produzca efectos jurídicos respecto del propietario— la iniciación formal de procedimiento dirigido a su declaración y la notificación de la misma a aquél, con el resultado —entre tanto el propietario no se vea afectado— de la legitimidad de su actividad como agente incorporado al proceso urbanístico. Hay, pues, una cierta contradicción entre la expresa permisión de esa actividad («... *podrán* aquéllos —los propietarios— *iniciar y proseguir* el proceso de urbanización y edificación y *adquirir* las facultades urbanísticas correspondientes al cumplimiento de los correspondientes deberes...») y la privación parcial a la misma de sus efectos propios («... con la *particularidad* de que *el aprovechamiento* susceptible de apropiación *se reducirá* en un 50 por 100, cuando aún no se hubiere adquirido este derecho»). El legislador ha otorgado, pues, a la notificación de la iniciación del procedimiento una función de garantía sólo parcial, de suerte que la expresada actividad del propietario, aun legitimada legalmente, lo es sin perjuicio de quedar lastrada, también parcialmente, por el

mero hecho del incumplimiento y, por ello, mermada en su eficacia patrimonializadora. El resultado puede ser, perfectamente, que propietarios que han realizado una actividad semejante, si no idéntica, vean valorado su suelo de forma distinta por la sola razón de la diferencia en los términos de la reacción de la Administración frente al incumplimiento.

Esta es, no obstante, una simple posibilidad. Donde el legislador cae de pleno en injustificado trato desigual de situaciones en todo equivalentes es en el seno mismo del segundo de los supuestos hasta aquí desarrollados, es decir, el del propietario que, habiendo incurrido en incumplimiento, sólo después de transcurrido un cierto tiempo es notificado de la iniciación del pertinente expediente y desarrolla, entre tanto, actividad dirigida a la patrimonialización de contenidos urbanísticos. Pues en él basta con que la notificación se produzca en dos casos distintos con una pequeña diferencia en el tiempo y que, en función de ésta, tenga lugar en uno cuando el propietario aún no ha podido adquirir el derecho al aprovechamiento urbanístico y en el otro cuando tal adquisición ya ha tenido lugar, para que en el primero opere la minoración legal del aprovechamiento adquirido en un 50 por 100 y en el segundo no (adquiriendo el propietario la totalidad del aprovechamiento susceptible de apropiación); y ello, sin que en la actividad desplegada por ambos propietarios hayan llegado a existir diferencias tan significativas como para justificar tal diversidad de consecuencias. Es evidente que la deficiencia en la construcción normativa debe imputarse al inciso final del número 3 del artículo 77 («... cuando aún no se hubiere adquirido este derecho»), en la medida en que introduce una limitación al juego de la regla de la minoración del aprovechamiento susceptible de adquisición que no se compadece con la razón de ser misma de esta regla (restricción de la idoneidad misma de la actividad del propietario dirigida a la patrimonialización de facultades-derechos tras quedar dicho propietario incurso en incumplimiento de deberes legales). No es éste el lugar para analizar, con detenimiento, la cuestión de si el trato desigual de situaciones equivalentes a que puede conducir la norma comentada contradice o no el principio constitucional de la igualdad proclamado en el artículo 14 de la norma fundamental y esa eventual contradicción facilita o no soporte a un juicio de inconstitucionalidad de la norma misma; baste ahora con indicar que, de darse efectivamente una situación de trato desigual, debe ser resuelta sobre la base de una interpretación de la norma conforme con el referido principio constitucional.

Antes de entrar a examinar las reglas que sobre reversión establece la Ley, procede dar cuenta de dos concretas prescripciones referidas específicamente a operaciones expropiatorias por razón de urbanismo o realizadas en el contexto de sistemas de actuación urbanística. Son las siguientes:

— El apoderamiento general a la Administración actuante, en el supuesto de expropiaciones no motivadas por incumplimiento de deberes legales urbanísticos, para satisfacer el justiprecio en especie, mediante entrega o adjudicación de terrenos equivalentes situados en la misma área de reparto (art. 74.2).

— La sujeción del beneficiario de una decisión de liberación de expropiación —acordada de conformidad con lo prevenido en la legislación urbanística aplicable— al cumplimiento de los deberes básicos establecidos en la Ley (debe entenderse de los que aún resten por cumplir), siendo preceptiva la incorporación al contenido del acto de liberación de las previsiones necesarias a tal respecto (art. 74.3).

Como ya se ha anunciado, la novedad más importante que ofrece la Ley en esta materia es la de la exclusión de la operatividad del derecho de reversión en determinados supuestos de expropiación por razón de urbanismo. Aplica decididamente aquí por primera vez, según creo, el legislador la doctrina sentada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el sentido de que la reversión no forma parte de las garantías directamente conectadas a la expropiación por la Constitución. La definición de esa doctrina tiene tres momentos temporales y lógicos claramente definidos:

— El primero, que proporciona la base necesaria, aparece en la sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, en la que el Tribunal Constitucional destaca la transformación —paralela a la del derecho de propiedad— que ha experimentado el instituto expropiatorio, convertido de límite negativo al derecho absoluto de propiedad, en su origen, en instrumento positivo en manos del poder público para la realización de los fines de interés general que le son propios. Dice textualmente el Tribunal:

«... La expropiación forzosa se concibe en los orígenes del Estado liberal como último límite del derecho natural, sagrado e inviolable, a la propiedad privada y se reduce, inicialmente, a operar sobre los bienes inmuebles con fines de construcción de obras públicas. La transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en *instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social*, frente al cual

el derecho de propiedad privada tan solo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente *un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales.*»

— En el segundo se extraen ya las consecuencias de la funcionalidad actual del instituto expropiatorio para la garantía representada por la *causa expropriandi*: la, al menos relativa, disociación o desvinculación entre fin legitimante de la operación expropiatoria y destino (afectación) del bien expropiado, en la medida en que el primero puede encontrar satisfacción en una pluralidad de destinos concretos. Se contiene este razonamiento en la misma sentencia 166/1986, antes citada, y en ella se dice, en lo que aquí importa, literalmente lo siguiente:

«... La *causa expropriandi* es el fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador. Dada la gran variedad de fines públicos que pueden ser legalmente configurados como causa justificativa de la expropiación, el destino de los bienes y derechos expropiados puede ser también muy distinto, pues dependerá del modo como se satisfaga en cada supuesto expropiatorio el interés público que legitima la expropiación forzosa.

Ese destino viene necesariamente predeterminado por el fin cuando la satisfacción de éste tan sólo consiente un único y concreto destino con exclusión de todo otro; pero ocurre también que en algunos supuestos el fin expropiatorio puede cumplirse por la vía de distintos destinos que sean, todos ellos, igualmente aptos a la consecución del fin. *En tales casos es indiferente a la causa expropriandi el destino que reciban los bienes y derechos expropiados, siempre que el elegido sirva al fin expropiatorio. En dichos supuestos se produce, por tanto, una cierta desvinculación entre el fin de la expropiación y la afectación ulterior de lo expropiado, en el sentido de que esta pueda ser variable, sin que por ello quiebre la causa expropriandi...*»

— En el tercer y decisivo momento, que tiene lugar en la sentencia posterior 67/1988, de 18 de abril, el Tribunal pasa ya a concretar, evidentemente sobre la base de las consideraciones anteriores, que el derecho de reversión no es una garantía constitucional, sino simplemente un derecho de configuración legal, que el legislador ordinario puede, por tanto, otorgar, pero también no otorgar. Reza así la sentencia:

«... No cabe duda que el artículo 33.3 de la Constitución no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación

el derecho de reversión, que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal. Por su parte, la regulación de la reversión contenida en la Ley de Expropiación Forzosa, que no agota la regulación de la materia expropiatoria, tiene su punto de referencia en la expropiación de bienes afectables a la realización de obras y servicios públicos, y aunque pudiera ser aplicada analógicamente a otros supuestos, no puede constituir la regla general, única y uniforme para todas las expropiaciones, existiendo además en la propia Ley de Expropiación Forzosa supuestos en los que se permite la enajenación de bienes expropiados por razones de interés social sin derecho de reversión. No existe, pues, en nuestro ordenamiento ni una norma constitucional ni una regla legal que imponga para todos los tipos y casos de expropiaciones el derecho de reversión...»

La doctrina que queda expuesta no sólo declara la disposición de legislador ordinario sobre la técnica de la reversión, sino que facilita al mismo una muy amplia base a la hora del otorgamiento o la privación al propietario del correspondiente derecho y de la configuración del contenido de este último. Por ello mismo, la exclusión del derecho de reversión que efectúa el artículo 75 de la Ley 8/1990 no plantea, en sí misma y como tal, problema alguno de constitucionalidad. El precepto legal determina, en efecto, que no procede la reversión en los siguientes supuestos:

a) Alteración del destino concreto, aunque con mantenimiento del dotacional público, de los terrenos expropiados para ser soporte de dotaciones públicas (generales o locales), como consecuencia de una modificación o revisión del planeamiento posterior a la operación expropiatoria. A estos efectos se equipara al uso dotacional público la calificación del suelo para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública (siempre que la Administración mantenga la titularidad del suelo).

El supuesto no ofrece, a la luz de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, problema alguno. Constituye una precisa aplicación de la idea de la posibilidad del cumplimiento del fin expropiatorio (elemento causal de la operación de transferencia forzosa) a través de una pluralidad de destinos o afectaciones concretos del bien expropiado, en cuanto igualmente idóneos todos ellos a tal efecto; pluralidad acotada —a este respecto de la idoneidad— por relación a la categoría de uso dotacional público. Tampoco suscita especiales dificultades la ulterior equiparación a tales destinos del consistente en la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública (aunque técnicamente hubiera sido preferible quizá el empleo de fórmula distinta), sobre todo teniendo en cuenta la precaución de que

el suelo quede en manos de la Administración, la cual, al garantizar la permanencia de aquél en el correspondiente patrimonio público de suelo (y, por tanto, su no salida de la lógica de la satisfacción de los fines de interés público o social que son propios de éste), confiere a la determinación una legitimación suplementaria.

b) Implantación efectiva del concreto destino dotacional motivante de la expropiación del bien y transcurso del plazo de ocho años, a contar desde la expropiación, con mantenimiento a todo lo largo de dicho plazo del referido concreto destino, aun incluso si —después— se produjera la desafectación del bien y su aplicación a cualquier otro destino.

Aunque pudiera parecer otra cosa (en función de que aquí se reconoce implícitamente la existencia de un derecho de reversión, aunque de vigencia limitada a ocho años), tampoco este supuesto resulta especialmente problemático, ni aun a la vista de la precisión de que ni siquiera la ulterior desafectación del bien hace revivir el derecho de reversión atribuido durante los ocho años subsiguientes a la expropiación. Ha de considerarse, en efecto, que el derecho de reversión está constitucionalmente entregado, a efectos de su configuración, al legislador ordinario. Y los términos de esa configuración no son arbitrarios o irrazonables, considerando las características de la actividad urbanística. El horizonte temporal máximo de las previsiones de la política urbanística formalizada en la correspondiente ordenación (fundamentalmente a través del planeamiento municipal general) es precisamente ocho años. Tiene fundamento objetivo, pues, tanto la exigencia de la implantación efectiva del uso inicialmente previsto (motivante de la expropiación) y el mantenimiento de la afectación durante ocho años (horizonte temporal de la previsión del uso), como la correlativa negación del juego de reversión una vez alcanzado ese horizonte y procedente (según la propia lógica de la política de ordenación urbanística) un replanteamiento de la asignación de usos en el territorio. Además de existir una estricta correspondencia entre ambas determinaciones, la segunda de ellas se justifica en la procedencia de la recuperación por el poder público administrativo de la plenitud de ejercicio de su potestad de ordenación.

c) Cualquier expropiación (o sujeción al régimen de venta forzosa) por razón del incumplimiento de los deberes legales del propietario.

La economía de este supuesto es específica: la reversión está, como regla general, excluida en la expropiación por incumplimiento de deberes urbanísticos, pero esta regla tiene las siguientes excepciones (en las que, por tanto, juega el derecho de reversión):

— El transcurso de diez años desde la expropiación (o, en su caso, desde la finalización de los plazos pertinentes establecidos en la convocatoria de venta forzosa) de suelo que no tenga la condición de so-

lar al momento de la misma, sin que se haya concluido la urbanización del mismo.

— El transcurso de cinco años desde la expropiación (o, en su caso, de finalización de los plazos pertinentes establecidos en la convocatoria de venta forzosa) de suelo que tenga ya la condición de solar, sin que se haya concluido la edificación sobre el mismo.

En ambas excepciones, el ejercicio del derecho de reversión no determina la «recuperación» por el interesado de más facultades-derechos urbanísticos de las tenidas en cuenta en la determinación del justiprecio.

Por la misma razón ya expuesta al tratar del supuesto anterior —el carácter de derecho de configuración legal ordinaria del de reversión— éste de que ahora se trata es igualmente inobjetable desde el punto de vista constitucional, tanto más cuando que aquí la operación expropiatoria o, en su caso, de venta forzosa no persigue la realización de un específico destino público, cuanto más bien la eficacia de la propia ordenación urbanística, incluso en cuanto previsor de destinos de utilidad privada (mediante la separación del proceso urbanístico de los propietarios que la impiden, dificultan o retrasan).

C) *Las normas de determinación de supuestos expropiatorios*

Dos tipos de supuestos expropiatorios cabe distinguir entre los que se definen en el capítulo II del título III de la Ley: los generales y los específicos por referidos a una determinada clase de suelo.

Los generales son, aparte el consistente en la remisión a cualesquiera otros que se prevean por otras disposiciones legales, los siguientes:

1. Establecimiento del sistema de actuación por expropiación para el desarrollo de la unidad de ejecución correspondiente [art. 78.2.a)]; supuesto que no constituye innovación alguna. Mayor novedad reviste la precisión de que, en este supuesto, la Administración actuante podrá utilizar las formas de gestión (debe entenderse que se refiere a las de gestión de los servicios públicos) que permita la legislación de régimen local y resulten más adecuadas a los fines de urbanización y edificación previstos por el planeamiento. Resulta así aplicable el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y, por tanto, utilizables todas las que el precepto agrupa bajo las dos categorías de gestión directa y gestión indirecta, confiriéndose a la Administración actuante un amplio margen de apreciación a la hora de la decisión de la a aplicar en cada caso.

2. Incumplimiento de la función social de la propiedad en los siguientes casos (art. 78.1):

2.1. Inobservancia de los deberes básicos establecidos en la Ley y, en especial, de los plazos establecidos para la urbanización de los terrenos y su edificación.

Los deberes básicos a que se refiere este concreto supuesto son, evidentemente, los enumerados en el artículo 9.1, por lo que el incumplimiento de cualquiera de ellos puede desencadenar la expropiación. De todas formas, la Administración retiene en todo caso, ante el incumplimiento de estos deberes, la facultad de optar entre la expropiación o proceder a la aplicación del régimen de venta forzosa (regulado en el capítulo X del título I), conforme resulta del número 1 del artículo 65. La aplicación de una u otra de estas alternativas requiere, como ya nos consta, la previa declaración formal, previa tramitación del pertinente procedimiento a tal fin, del incumplimiento.

2.2. Parcelación ilegal del suelo no urbanizable o suelo urbanizable no programado (con deducción del justiprecio del importe de la multa que se imponga).

Este supuesto no ofrece dificultad alguna (se trata de una previsión absolutamente plausible para desalentar la conculcación del estatuto urbanístico del suelo no idóneo —al menos aún— para su urbanización, si no positivamente preservado de ésta), si no fuera por la peculiar regla de la deducción del justiprecio del importe de la multa que se imponga. Pues esta regla plantea la cuestión de la coordinación y compatibilización de las dos reacciones públicas ahora hechas posibles: la represión sancionadora de la infracción administrativa y la expropiación por incumplimiento de la función social. En la medida en que el ejercicio de la potestad sancionadora está sujeto a específicas garantías (análogas a las del Derecho penal: arts. 24 y 25 de la Constitución) y siempre resulta delicada la cuestión de la ejecución de las sanciones antes de su firmeza, la preceptividad de la deducción, a la hora de la fijación del justiprecio, del importe de la multa determina la improcedencia de la iniciación del expediente de expropiación, o, al menos, el de justiprecio sin, cuando menos (prescindiendo, incluso, del problema de la necesidad o no de la firmeza de la sanción), previa ultimación del expediente sancionador. A la vista de la experiencia que suministra la práctica urbanística, en punto al ejercicio de la potestad sancionadora, parece previsible esperar que tal concatenación secuencial entre los procedimientos desaliente a la Administración a la hora de la aplicación efectiva del supuesto expropiatorio. Quiere decirse, pues, que es asimismo previsible que la regla en cuestión conduzca a una práctica según la cual la Administración opte en cada caso entre proceder vía sancionatoria o vía expropiatoria, independizándose, así, de hecho, ambas; práctica que habría de enjuiciarse anticipadamente como negativa, en la medida en que cualquiera que sea la opción escogida producirá siempre un precedente de «inejecución» de la prete-

rida y, sobre ello, tendrá como efecto un trato desigual de ciudadanos en situaciones equivalentes. Así pues, es éste un caso evidente de regla en la que el «progreso» o «avance» (que parece desprenderse de su tenor literal) es puramente aparential.

3. Constitución o ampliación del patrimonio municipal de suelo o de otros patrimonios públicos de suelo [art. 78.2.d)].

Tampoco este supuesto es novedoso, ya que el artículo 90.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 contemplaba ya la adquisición de suelo, mediante expropiación, para la constitución de reservas de suelo con destino al patrimonio municipal de suelo.

Presenta la peculiaridad de que, en suelo urbanizable programado o apto para urbanizar, tiene un límite claro: la aprobación definitiva del planeamiento parcial o que ultime la ordenación urbanística legitimando la actividad de ejecución. En efecto, producida dicha aprobación cesa toda posibilidad de aplicar este supuesto en el suelo correspondiente (art. 78.3). Es congruente esta determinación con el régimen urbanístico del suelo que la propia Ley establece, pues a tenor del mismo —art. 8— la aprobación del planeamiento preciso según la clase de que se trate (el parcial en las clases de suelo de que ahora se trata) pone en marcha la dinámica del proceso urbanístico (urbanización y edificación), determinando la obligación de los propietarios de incorporarse a dicho proceso en las condiciones y los plazos previstos por el planeamiento y conforme a lo establecido en el propio texto legal. La posibilidad de una operación expropiatoria, una vez en marcha el proceso, supondría una interferencia difícil de resolver.

4. Obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, así como a otros usos declarados expresamente de interés social [art. 78.2.e)].

La previsión de este supuesto es absolutamente congruente con la filosofía y los objetivos del texto legal, mereciendo un juicio positivo desde la perspectiva del artículo 47 de la Constitución, en cuanto conforme con el principio rector de la política de los poderes públicos en la materia.

Presenta la misma peculiaridad (con idéntico fundamento) que el supuesto anterior, es decir, la de no ser factible su aplicación en suelo urbanizable programado o apto para la urbanización después de la aprobación definitiva del planteamiento parcial (art. 78.3). Pero, a su vez, cuenta con una exigencia suplementaria: la de que la expropiación esté prevista en el correspondiente programa de actuación pública sectorial.

Los supuestos específicos son los dos siguientes:

a) Suelo urbano: ejecución de sistemas generales y de dotaciones

locales no incluidas en unidades de ejecución (y que no vayan a obtenerse mediante transferencias de aprovechamientos) [art. 78.2.b)].

b) Suelo urbanizable: obtención anticipada del suelo destinado a sistemas generales [art. 78.2.c)].

D) *Las normas sobre el justiprecio y su relación con el sistema de valoración del suelo*

La indemnización expropiatoria (el justiprecio) es el resultado de la aplicación al valor obtenido mediante la operación de valoración efectuada conforme a las reglas contenidas en el título II de la Ley, ya antes estudiadas, de las agregaciones y deducciones que se establecen en las normas específicas sobre justiprecio, de cuyo examen ahora se trata (art. 81). Consecuentemente, para el cálculo básico de la indemnización expropiatoria rige el sistema general de valoraciones del suelo, sin perjuicio de la complementación de las reglas de éste con las peculiares del justiprecio.

Como quiera que, en función de lo dicho, el justiprecio cae también bajo la órbita del principio de correspondencia del valor económico con el grado de adquisición de facultades-derechos urbanísticos y, por tanto, de equivalencia de aquél al conjunto de éstos ya patrimonializados por el propietario, las reglas —generales y especiales— de determinación del justiprecio (complementarias de las del sistema de valoración) se articulan en función de la incorporación de derechos urbanísticos a los terrenos sujetos a expropiación y teniendo en cuenta la actividad-inversión cumplida por el propietario, con referencia al momento en que dicha expropiación tenga lugar.

Tales reglas son las siguientes:

1. Reglas generales:

1.1. Terrenos que tengan incorporado ya el derecho a urbanizar (art. 82.1 y 2):

1.1.1. La tasación resulta, como criterio general, de añadir al valor urbanístico correspondiente a esta fase (el fijado por el art. 69) el importe de los gastos ya efectuados tendentes a la ejecución del Plan y que se justifiquen debidamente (art. 82.1).

Los gastos computables no aparecen precisados en términos concretos por el texto legal, que se limita a determinarlos por relación al criterio teleológico de su realización con vistas a la ejecución del planeamiento. Se plantea aquí el problema de si sólo son computables los estrictamente necesarios o si, por el contrario, lo son también los simplemente útiles a tal fin.

Parece que deben admitirse como válidamente hechos sólo aquellos que estén directa y razonablemente vinculados a éste. En todo caso, es evidente que la norma legal comentada planteará problemas interpretativos a la hora de su aplicación.

1.1.2. El criterio general anterior cede en favor de una regla particular en el supuesto de suelo urbano no incluido en ninguna unidad de ejecución. La razón es clara: en tal supuesto el artículo 19.1 de la propia Ley conecta a la aprobación del planeamiento preciso en cada caso la adquisición —sin necesidad de previa urbanización— del derecho al aprovechamiento urbanístico. De ahí que la tasación aplicable aquí sea el resultado de detraer de la valoración del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación el coste de la urbanización precisa y no ejecutada según las normas del Plan General o, en su defecto, los costes necesarios para que el terreno correspondiente alcance la condición de solar.

1.2. Terrenos que tengan ya incorporado el derecho a edificar (art. 82.3):

Para su tasación ha de añadirse al valor correspondiente al grado de adquisición de derechos (conforme al sistema de valoración): *a)* el 25 por 100 del coste de ejecución del proyecto para el que se obtuvo la licencia de edificación, y *b)* los gastos que, justificadamente, estén motivados por la edificación proyectada o iniciada. A estos últimos gastos son aplicables las consideraciones ya expuestas al comentar el concepto paralelo que la Ley incluye en la tasación de los terrenos con incorporación del derecho a urbanizar.

1.3. Terrenos con la edificación legalmente concluida (art. 83):

Para la determinación del justiprecio ha de diferenciarse el valor del suelo y el de la edificación. El primero se corresponde con el valor del aprovechamiento urbanístico materializado en la realidad, sin adición ni deducción algunas. El segundo debe determinarse en función del coste de reposición (corregido en consideración a la antigüedad), el estado de conservación del edificio y la conformidad o no de éste con la ordenación en vigor.

El principal problema que suscita este supuesto radica en su misma formulación legal. Pues ésta, con criterio distinto a las reglas anteriores, no emplea la expresión «incorporación del derecho a edificar», ni tampoco la utilizada en el artículo 25 del propio texto legal, y ni tan siquiera se remite o menciona este último precepto. Cabría, pues, plantear la cuestión de si se está o no ante un supuesto legal nuevo y específico. No parece que así sea, pues con criterio interpretativo sistemático por edificación legalmente concluida debe entenderse, en principio, aquella en la que, en el momento de su terminación, concurría

el doble requisito del artículo 25.1: haberse ejecutado al amparo de una licencia en vigor y ser conforme con la ordenación urbanística. Este último requisito puede suscitar problemas nada despreciables, al menos en las siguientes hipótesis:

— Por de pronto, la de la edificación sin licencia e, incluso, contraventora de la ordenación urbanística (salvo en punto a zonas verdes) con una antigüedad de más de cuatro años e insusceptible, así, de ser objeto de reacción alguna en orden a la protección de la legalidad urbanística por parte de la Administración.

No parece de recibo que, sobre la sola base del tenor literal estricto del artículo 83.1 (en relación con el artículo 26), se pretenda la posibilidad de la verificación de la operación expropiatoria aplicando a la edificación —a efectos de justiprecio— un valor cero. Pues la edificación existe en la realidad y constituye una riqueza patrimonial que la Administración no puede desconocer (por no poder actuar ya para la reintegración del orden jurídico que fue en su momento conculcado al realizarse la construcción). Consecuentemente, debe entenderse que la hipótesis contemplada es equiparable —a efectos de justiprecio— a la edificación legalmente concluida contemplada expresamente por el referido artículo 83.1, sin perjuicio de que deba tenerse en cuenta la situación legal de la edificación a tasar como equivalente a la fuera de ordenación.

— La de edificación que, realizada y concluida al amparo formal de una licencia, sea no obstante considerada por la Administración, en el expediente expropiatorio y a efectos de justiprecio, disconforme (total o parcialmente) con la ordenación urbanística vigente al tiempo del otorgamiento de la licencia (pudiendo invocar tal disconformidad por no haber transcurrido aún cuatro años desde la terminación de las obras o por encontrarse recurrida por tercero la licencia).

Por de pronto, la estimación de la Administración de disconformidad con la ordenación urbanística —en el marco del expediente expropiatorio— debe entenderse posible únicamente cuando esté incoado y en curso algún procedimiento idóneo para la declaración de tal disconformidad (recurso contra la licencia, procedimiento de protección de la legalidad urbanística o procedimiento sancionador), pues —en otro caso— resultaría posible para la Administración obviar, con ocasión del ejercicio de la potestad expropiatoria, el cumplimiento de su deber de ejercicio de las potestades legales atribuidas para velar por la integridad de la ordenación urbanística y asegurar su restablecimiento, con merma, además, de las garantías del propietario o titular de los correspondientes derechos.

De otro lado, sin embargo, no parece plausible condicionar la viabilidad de la operación expropiatoria a la ultimación del pertinente procedimiento para la declaración de la ilegalidad de la licencia y de

la edificación. En el caso de anticipación del expediente expropiatorio, ha de considerarse factible la resolución de la cuestión acerca de la disconformidad o no de la edificación con la ordenación urbanística en el seno de dicho expediente y a efectos expropiatorios, con independencia del eventual resultado de cualesquiera otras actuaciones. En definitiva, el objeto de aquella cuestión no es ajeno al objeto del expediente expropiatorio, pues consiste en determinar la incorporación o no al patrimonio del administrado afectado de un determinado derecho urbanístico (el derecho a la edificación) y, por tanto, la existencia o no de un determinado derecho a efectos de su sacrificio e indemnización. Lo dicho no supone que la solución dada a la misma en el expediente expropiatorio pueda prejuzgar o condicionar la que deba dársele definitivamente con ocasión del ejercicio de las potestades urbanísticas específicas correspondientes. Consecuentemente y de diferir ambas soluciones, tanto la Administración como el ciudadano afectado podrán reclamarse, recíprocamente, las diferencias que, en más o en menos y respecto del justiprecio abonado, resulten de la decisión definitiva sobre la conformidad o disconformidad de la edificación con la ordenación urbanística.

2. Reglas especiales:

2.1. Terrenos incluidos en unidades de ejecución a realizar mediante el sistema de expropiación (como sistema de actuación), afectos a sistemas generales o destinados a dotaciones locales en suelo urbano (art. 84.1).

El justiprecio equivale aquí al valor urbanístico que corresponda a los terrenos, sin adición ni reducción alguna.

2.2. Terrenos objeto de expropiación para la construcción o ampliación de patrimonios públicos de suelo o la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública (así como, en su caso, la realización de algún otro uso declarado de interés social) (art. 84.2).

El justiprecio se determina en estos casos por relación al valor del 75 por 100 (en suelo urbano) o del 50 por 100 (en suelo urbanizable programado) del aprovechamiento tipo asignado al área de reparto correspondiente.

2.3. Terrenos cuyo propietario ha incumplido el plazo para solicitar la licencia o no ha logrado adquirir el derecho a edificar por causa imputable al mismo (art. 85, en relación con los arts. 18, 19 y 22).

El justiprecio se determina por relación al valor asignable al 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación.

2.4. Terrenos en los que, aun habiéndose producido en principio la incorporación del derecho a edificar, esta incorporación se resuelve

ulteriormente por caducidad de la licencia o incumplimiento de los plazos para edificar (art. 85, en relación con el art. 24).

El justiprecio se obtiene por la suma del valor del 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación y el coste de ejecución de las obras efectivamente realizadas.

2.5. Terrenos en los que, habiendo transcurrido ya el plazo para la adquisición del derecho a edificar, se ha construido sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de la que hubiera sido concedida, siendo la construcción incompatible con la ordenación urbanística aplicable (art. 85, en relación con el art. 26).

El justiprecio equivale al valor (según el sistema de valoraciones) de los derechos urbanísticos efectivamente adquiridos, con el límite máximo del 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación.

2.6. Terrenos en los que se ha construido al amparo de una licencia luego declarada ilegal (art. 85, en relación al art. 27).

El justiprecio equivale al valor (según el sistema de valoraciones) de los derechos urbanísticos adquiridos al momento en que se solicitó la licencia.